COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.11.2012
COM(2012) 750 final

ANNEXE

RAPPORT MACROÉCONOMIQUE

accompagnant la

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Examen annuel de la croissance 2013

INTRODUCTION

L'économie de l'Union européenne reste aux prises avec les mesures de correction engagées après la crise financière. Avant l'été, les tensions financières persistaient dans la zone euro, tandis que le ralentissement de l'économie mondiale réduisait la contribution potentielle des exportations à la relance. Par conséquent, les perspectives pour l'économie européenne restent sombres à court terme, mais un retour progressif à la croissance est attendu pour 2013 et cette tendance devrait se consolider en 2014. Ces perspectives compliquent encore l'ajustement pourtant nécessaire dans bon nombre d'États membres de l'UE. En particulier, la faiblesse de la croissance attendue freine l'investissement et la création d'emplois et accélère les pertes d'emplois, dès lors que les marges permettant d'utiliser la flexibilité sur le marché du travail sont désormais réduites.

Les défis auxquels l'économie européenne est confrontée demeurent gigantesques. En particulier, les économies de plusieurs États membres enregistrent encore un désendettement important à la fois du secteur privé et du secteur public. Ce désendettement reflète la correction des déséquilibres financiers accumulés après une période de dépenses non viables financées par le crédit, et parfois encouragées par des bulles sur les prix des actifs dans le secteur privé ou par le manque de rigueur budgétaire dans le secteur public. Cette situation pèse maintenant sur la croissance, dès lors que les dépenses sont réduites et que les recettes servent à rembourser la dette.

En revanche, il est positif de constater que l'ajustement des économies de l'UE se poursuit. La situation sur les marchés financiers s'est améliorée après l'été grâce à la mise en œuvre rigoureuse du calendrier des réformes, et notamment aux progrès accomplis dans l'architecture de l'UEM et aux décisions politiques importantes prises dans la zone euro, notamment par la BCE. De même, les efforts de réforme significatifs déployés dans les États membres vulnérables portent leurs fruits: l'endettement a diminué dans les secteurs public et privé et la compétitivité s'améliore dans les pays qui enregistraient des écarts de compétitivité importants, créant les conditions nécessaires pour poursuivre l'ajustement. Les exportations contribuent de plus en plus à améliorer les déficits importants des comptes courants, ce qui est de bon augure pour le caractère durable de la correction. Les différences de croissance considérables entre les pays de l'UE reflètent elles aussi l'ajustement en cours: une croissance momentanément plus faible, voire négative, est souvent le reflet d'ajustements profonds, mais ceux-ci ouvrent la voie à une convergence et une croissance plus durables, qui devraient être visibles dès 2014.

Le processus de désendettement et d'ajustement est incontournable et la tâche principale des décideurs politiques est de le gérer et d'en atténuer les conséquences économiques et sociales.

L'ajustement budgétaire doit se poursuivre selon une stratégie d'assainissement différenciée et propice à la croissance compte tenu des niveaux élevés de la dette et des défis pesant sur les finances publiques à long terme. Toutefois, dès lors que l'assainissement budgétaire peut avoir des effets négatifs sur la croissance à court terme, il doit être mené de manière à encourager la croissance, à savoir:

- le rythme de l'assainissement doit être différencié selon les pays en fonction de la marge budgétaire dont ils disposent pour trouver le juste équilibre entre les effets potentiels négatifs sur la croissance et les risques qui pèsent sur la viabilité de la dette. Le pacte de stabilité et de croissance et le rôle central que

l'équilibre budgétaire structurel y joue constituent un cadre adéquat pour déterminer le rythme différencié de l'ajustement;

– si l'assainissement doit cibler le volet des dépenses, il convient de mettre en place un ensemble de mesures globalement propices à la croissance à la fois dans le volet des recettes et dans celui des dépenses, avec des actions ciblées à l'intérieur de la marge budgétaire disponible pour préserver les principaux moteurs de croissance tout en assurant l'efficacité des dépenses.

De plus, si l'assainissement est ancré dans un cadre budgétaire crédible à moyen terme et s'il s'accompagne de réformes visant à corriger les problèmes de viabilité à long terme liés au vieillissement de la population, sa crédibilité et ses effets positifs en seront renforcés.

Un désendettement ordonné du secteur privé implique un secteur financier robuste et efficient. Par conséquent, le redressement et la restructuration doivent se poursuivre, en particulier dans le secteur bancaire, compte tenu de son rôle important dans l'économie de l'UE, mais il convient par ailleurs d'encourager le recours à de nouvelles sources de financement. Un cadre politique microprudentiel et macroprudentiel cohérent est primordial pour rétablir la confiance dans la stabilité du secteur bancaire, encourager des flux de capitaux durables vers des activités productives et garantir la stabilité du financement de l'économie.

Les réformes structurelles sont nécessaires pour faciliter l'ajustement et améliorer les conditions pour la croissance. Les réformes structurelles, qui améliorent la compétitivité, la réactivité des salaires et la flexibilité des prix, sont essentielles pour renforcer les capacités d'ajustement et stimuler le transfert des ressources des secteurs en déclin vers les secteurs en croissance. Les réformes favorables à la création d'emplois, l'investissement dans l'innovation, les compétences et la croissance inclusive sont nécessaires pour lutter contre le risque d'inertie et pour alléger l'incidence négative de la crise sur les conditions sociales. Il est important de répartir équitablement la charge de l'ajustement au sein de la société pour assurer une croissance soutenue. Toutefois, un ensemble de politiques cohérentes comportant à la fois des politiques macrofinancières et des politiques structurelles est indispensable pour permettre un retour à la croissance. Par conséquent, une action politique déterminée sur tous ces fronts est nécessaire afin de sortir de la spirale négative et d'améliorer durablement la situation économique.

Les pays de la zone euro sont dans une situation particulière compte tenu de leurs liens financiers et économiques plus étroits et des répercussions qui en résultent.

Les flux de capitaux privés au sein de la zone euro se sont brusquement déplacés, abandonnant les pays vulnérables. L'écart de financement externe qui en a résulté a été compensé par un apport de liquidité de la part du secteur officiel, ce qui a permis d'éviter un ajustement désordonné. Toutefois, compte tenu de cette distorsion croissante liée au pays, les conditions de financement au sein de la zone euro se différencient de plus en plus, tant pour le secteur public que pour le secteur privé. Cette situation a conduit à un ensemble de politiques très restrictif dans les pays vulnérables de la zone euro, dès lors que le durcissement des conditions de financement s'ajoute à l'assainissement budgétaire nécessaire. Cela entrave l'ajustement, renforce encore les différences de résultats entre les économies de la zone euro et nuit à la stabilité de toute la zone monétaire.

La priorité absolue pour la zone euro est de poursuivre la réforme structurelle engagée et de mettre fin à la fragmentation financière, d'améliorer les conditions de financement dans les pays vulnérables et d'encourager l'entrée et l'utilisation efficiente des capitaux

afin de soutenir l'ajustement. Ces éléments sont indispensables à la croissance et à l'ajustement. Par ailleurs, la nécessité de réduire les déséquilibres macroéconomiques renforce l'importance d'un rythme différencié de désendettement public entre les pays excédentaires et les pays déficitaires. Enfin, compte tenu de la politique monétaire unique, les réformes structurelles qui augmentent la flexibilité des salaires et des prix et qui facilitent l'ajustement jouent un rôle encore plus important dans la zone euro.

Pour relever les défis, il est indispensable de persévérer dans les réformes. Le Mécanisme européen de stabilité est opérationnel depuis le 8 octobre 2012, et la BCE a décidé d'introduire les opérations monétaires sur titres en septembre 2012. Ce sont là des démarches importantes qui contribueront à relever le défi le plus immédiat, consistant à stabiliser la situation financière et à restaurer la confiance. La restructuration et le rééquilibrage des économies se matérialiseront à moyen terme, car les réformes structurelles mettent généralement du temps à produire pleinement leurs effets. Enfin, une véritable UEM se dessine en tant qu'objectif à long terme, mais des démarches concrètes sont déjà entreprises afin de maintenir le rythme de la réforme. Par conséquent, les tensions sur les marchés financiers se sont quelque peu apaisées ces derniers temps, mais les marchés demeurent fragiles et dépendent désormais du maintien des politiques de soutien. Un ralentissement des efforts de réforme pourrait immédiatement conduire à une résurgence des tensions et annuler les effets des améliorations récentes.

1. ASSAINISSEMENT BUDGETAIRE PROPICE A LA CROISSANCE

Des finances publiques saines et viables sont une condition préalable essentielle de la stabilité macroéconomique et donc de la croissance. C'est particulièrement le cas dans la zone euro, dans la mesure où la politique monétaire unique ne peut réagir aux circonstances propres à chaque pays et où les budgets nationaux doivent retrouver leur capacité de stabilisation en cas de perturbations propres à un pays. Par ailleurs, si des politiques budgétaires non viables sont menées, leurs répercussions sont nettement plus fortes pour les États membres de la zone euro, principalement par le biais du canal financier, comme la crise actuelle le démontre clairement. Ceci appelle à une plus grande responsabilité en termes budgétaires au niveau national. Cette situation est à l'origine de la gouvernance budgétaire basée sur des règles instaurées par le traité et le pacte de stabilité et de croissance. Le respect de ces règles est essentiel pour le bon fonctionnement de l'UEM.

L'assainissement budgétaire a des effets négatifs sur la croissance à court terme, car l'austérité budgétaire réduit les dépenses, mais produit des résultats positifs à moyen terme. L'incidence de la politique budgétaire sur la croissance risque d'être plus marquée en période de crise financière, dès lors que les multiplicateurs budgétaires sont considérés comme plus importants que dans des conditions économiques normales.[1] À court terme, l'assainissement pourrait également produire des effets négatifs sur les taux d'endettement si les taux de départ sont élevés, et donc si les besoins d'assainissement sont importants..

Néanmoins, dans certains États membres, l'assainissement est la seule solution viable, car son absence pourrait avoir des conséquences encore plus négatives. En présence de niveaux de dette élevés et croissants, il est nécessaire d'examiner la viabilité de la dette, un

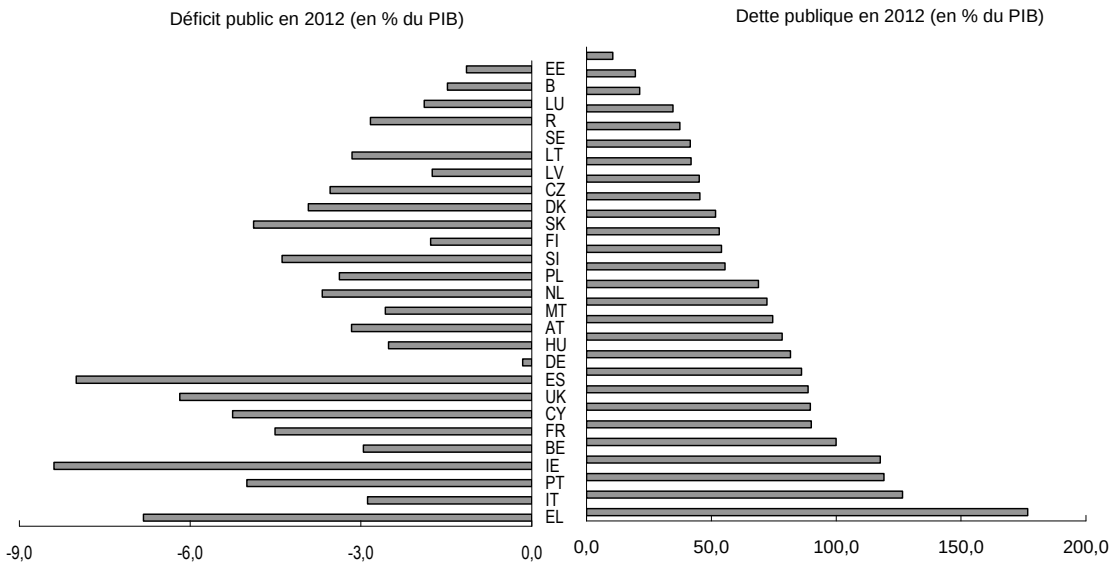
[1] Toutefois, certaines propositions récentes concernant la taille très importante des multiplicateurs ne reposent sur aucun élément concret. Voir par exemple l'encadré 1.5 "Forecast errors and multiplier uncertainty"(erreurs de prévision et incertitude liée au multiplicateur) dans European Economic Forecast, Autumn 2012 (prévisions économiques européennes, automne 2012), European Economy 7/2012.

concept à moyen terme. Selon l'analyse effectuée par la Commission[2], ce n'est que dans des hypothèses peu plausibles (degré très élevé de myopie des marchés, réactions très inhabituelles des primes de risque) que l'assainissement pourrait conduire à des effets négatifs sur la dette à moyen terme. De plus, il est important de créer les conditions nécessaires pour un assainissement permanent et de susciter des attentes dans ce sens, afin d'éviter les effets défavorables sur la dette, car les perspectives d'une marche arrière dans l'assainissement peuvent annuler les effets positifs potentiels de l'assainissement sur les primes de risque. Par ailleurs, pour les États membres disposant d'un accès limité au marché, l'évaluation des coûts de l'assainissement, même à court terme, dépend du scénario alternatif envisagé. Si un risque pèse sur la viabilité budgétaire, l'absence d'assainissement peut entraîner des primes de risque plus élevées ou la perte totale de l'accès au marché, ce qui conduirait à un ajustement nettement plus radical, avec des conséquences pour la croissance beaucoup plus lourdes que dans le cas d'un assainissement et d'une amélioration de la viabilité budgétaire.

Certains pays de l'UE bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre, mais les risques découlant d'un ralentissement de l'assainissement budgétaire méritent d'être soigneusement évalués. Certains États membres de l'UE bénéficient actuellement de taux d'intérêt historiquement bas pour leur dette publique, et semblent donc être en mesure d'accroître leurs emprunts sans courir le risque d'entrer dans une spirale non viable. Toutefois, ces pays enregistrent eux aussi des niveaux de dette jamais atteints en temps de paix. De plus, dans presque tous les cas, les dépenses publiques devraient augmenter en raison du vieillissement de la population, et parfois des perspectives de croissance faible. On ne peut donc exclure qu'un relâchement de l'engagement à l'égard de politiques budgétaires durables puisse conduire à un changement de climat sur le marché. Cela aurait de graves répercussions non seulement pour les pays concernés mais également pour la capacité de gestion des crises de l'ensemble de la zone euro, qui repose sur la solvabilité de ces pays.

[2] Voir le rapport (2012) de la Commission européenne sur les finances publiques dans l'UEM 2012, European Economy 4/2012 DG Affaires économiques et financières

Graphique 1. Dette publique et déficit public dans les États membres de l'UE (prévisions pour 2012, en % du PIB)



Source: *Services de la Commission; prévisions économiques européennes, automne 2012.*

Les finances publiques de l'UE sont confrontées à des défis majeurs, et la stabilité budgétaire doit être rétablie de manière durable (graphique 1). Les défis découlent de la nécessité de réduire les niveaux élevés de dette dans le contexte de perspectives de croissance faible, de pressions sur les dépenses à long terme et d'une pression fiscale déjà relativement élevée. Par conséquent, le principe d'un assainissement budgétaire propice à la croissance garde toute son importance. La stratégie préconisée par la Commission dans l'examen annuel de la croissance précédent a porté ses fruits, bien qu'il ait été impossible d'éviter les conséquences négatives à court terme, comme indiqué ci-dessus, et que les effets positifs ne se fassent ressentir pleinement qu'à moyen terme.

L'effet de l'assainissement sur la croissance peut être influencé par sa composition. De plus, pour garantir le caractère permanent de l'assainissement et améliorer les perspectives de viabilité budgétaire, l'assainissement devrait s'accompagner de réformes renforçant la viabilité des finances publiques à long terme, soutenues par un cadre institutionnel solide.

Rythme de l'assainissement

Le rythme de l'assainissement devrait rester différencié selon les pays en fonction de leur marge de manœuvre budgétaire. Compte tenu notamment de la persistance des pressions sur le marché pour les pays fortement endettés, les pays qui ont perdu l'accès aux marchés financiers ou qui sont soumis à de fortes pressions sur le marché doivent continuer à mettre en œuvre les engagements budgétaires acceptés. Les autres États membres doivent continuer à respecter leurs engagements au titre du pacte de stabilité et de croissance, qui permettent aux stabilisateurs automatiques de fonctionner sur la base de la trajectoire convenue d'ajustement budgétaire structurel, tout en assurant la viabilité des finances publiques à long terme.

Le pacte de stabilité et de croissance offre un cadre souple et efficace pour déterminer le rythme différencié de l'assainissement. Ses règles permettent d'adapter le rythme de l'assainissement en fonction des caractéristiques propres à chaque État membre. Au titre du pacte, des objectifs sont fixés pour chaque pays en termes nominaux, dans un souci de transparence et d'ancrage des politiques budgétaires. Toutefois, les recommandations du Conseil précisent également l'effort structurel nécessaire, qui devrait porter sur la position budgétaire sous-jacente sans prendre en compte les effets cycliques et les mesures ponctuelles. Si un pays a déployé l'effort structurel convenu mais n'atteint pas ses objectifs uniquement en raison d'une croissance plus défavorable que prévu, le délai fixé pour la correction du déficit excessif peut être prolongé. Cette possibilité a été utilisée à plusieurs reprises dans le passé, et plus récemment pour l'Espagne et le Portugal.

Composition de l'assainissement

Il y a lieu de privilégier l'assainissement fondé sur les dépenses, tout en veillant à mettre en place un ensemble de mesures globalement efficaces et favorables à la croissance tant pour les dépenses que pour les recettes. L'analyse des phases précédentes d'assainissement laisse penser qu'un assainissement fondé sur les dépenses sera probablement plus efficace. Par ailleurs, compte tenu de la pression fiscale relativement élevée dans l'UE, de nouvelles augmentations des taxes pourraient compromettre la croissance future, et devraient donc être introduites avec prudence. Dans l'ensemble, pour limiter les effets négatifs sur la croissance à court terme, la composition de l'assainissement devrait reposer sur une combinaison judicieuse de mesures favorables à la croissance dans le volet des dépenses et dans le volet des recettes.

L'efficacité des dépenses et la qualité des finances publiques en général sont de plus en plus importantes compte tenu des défis auxquels les finances publiques sont confrontées sur le long terme. Les pressions sur les dépenses publiques devraient persister au-delà de l'ajustement budgétaire actuel, compte tenu des volumes de dette exceptionnellement élevés et de l'incidence du vieillissement de la population à long terme. Par conséquent, il devient de plus en plus important de réexaminer l'efficacité des dépenses pour concilier la nécessité de finances publiques durables et l'offre d'un niveau satisfaisant de services publics. Les meilleures pratiques internationales montrent que dans bon nombre de pays de l'UE, il est possible d'effectuer des économies significatives de ressources publiques tout en maintenant l'offre de services.

La poursuite des réformes dans le secteur public et l'introduction des meilleures pratiques en matière de budget orienté sur les résultats pourraient contribuer à accroître l'efficacité des dépenses publiques. Les différentes réformes des administrations publiques fondées sur des réexamens des dépenses et l'élaboration de budgets basés sur les résultats ont des retombées croisées en termes d'objectifs et de calendrier. Alors que l'élaboration de budgets fondés sur les résultats encourage une approche globale et nécessite une vision à long terme à la fois pour leur introduction et pour les résultats, les réformes des administrations publiques peuvent produire des résultats rapides et significatifs en termes d'efficacité des dépenses publiques et d'économies pour autant qu'elles soient préparées sur la base d'examens rigoureux des dépenses et inscrites dans des stratégies à plus long terme. Les réformes des administrations publiques pourraient utilement mettre l'accent sur les économies pour lesquelles les indicateurs, et notamment les comparaisons entre pays et à l'intérieur des pays, laissent entrevoir un potentiel plus important (voir également la partie 3). D'autres mesures pertinentes pour l'efficacité des dépenses peuvent refléter la diversité des objectifs socioéconomiques des différents postes de dépenses, y compris les préoccupations liées à la répartition, notamment une amélioration de la conception et du ciblage des transferts sociaux

et des aides d'État ou autres subventions, l'identification des projets d'investissement public les plus productifs ou une amélioration de l'efficacité de l'offre de produits et de services publics. Toutefois, quel que soit l'instrument choisi pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques, il doit s'accompagner d'une gestion des résultats à tous les niveaux de l'administration.

Les réductions de dépenses doivent préserver les postes qui ont une incidence positive sur la croissance et le potentiel de croissance. Cela implique de réduire au minimum les coupes dans les domaines liés au développement du capital humain et aux progrès techniques. La situation des investissements publics en capital fixe est moins claire. Ces investissements contribuent à la croissance potentielle uniquement si les nouvelles infrastructures alimentent l'investissement privé, principalement les investissements dans les secteurs des transports, des communications et certains services publics de base. Ensuite, l'investissement public en capital fixe n'est bénéfique que jusqu'à un certain point et pour les États membres qui disposent déjà d'un niveau d'infrastructure satisfaisant, l'accent devrait être mis davantage sur son entretien et éventuellement son amélioration.

En ce qui concerne le volet budgétaire des recettes, bon nombre d'États membres sont encore confrontés à des défis substantiels de politique fiscale malgré les réformes récentes. Dans certains États membres de l'UE, des mesures fondées sur les recettes et destinées à consolider les finances publiques et à assurer leur viabilité seraient bénéfiques, bien qu'à des degrés divers. Toutefois, de telles mesures doivent viser à améliorer l'efficacité des systèmes fiscaux tout en assurant une répartition équitable de la charge de l'assainissement entre tous les pans de la société. Les recettes supplémentaires découleraient de préférence d'un élargissement des bases fiscales plutôt que d'un relèvement des taux ou de la création de nouvelles taxes. Dans ce sens, il pourrait être nécessaire de réexaminer les dépenses fiscales et d'autres défaillances dans l'imposition des revenus des personnes et des sociétés, tout en limitant les possibilités de taux réduits ou d'exonération de la TVA ou en relevant les taux réduits pour les rapprocher du taux normal. Les exonérations d'accises pourraient elles aussi être réexaminées en vue d'accroître les recettes et de contribuer efficacement à d'autres politiques publiques (dans les domaines de la santé et de l'environnement).

L'amélioration de la gouvernance fiscale pourrait compléter utilement les mesures destinées à accroître les recettes. Certaines mesures visant à lutter contre l'évasion fiscale, notamment la levée du secret bancaire, semblent avoir permis de récolter des recettes fiscales supplémentaires significatives même à court terme. Toutefois, le gain de recettes découlant d'une meilleure gouvernance fiscale est souvent difficile à estimer ex-ante et ne devrait donc pas être surestimé dans le contexte d'une politique budgétaire prudente, surtout à court terme. L'amélioration de la discipline fiscale pourrait prendre différentes formes, notamment la réduction de l'économie grise, la lutte contre l'évasion et la fraude à la TVA, ou la promotion de l'efficacité de l'administration fiscale. L'amélioration de l'administration fiscale est un défi que de nombreux États membres doivent relever afin de trouver des recettes supplémentaires, de réduire le coût élevé des recettes nettes récoltées et d'alléger la charge administrative considérable pour les petites et moyennes entreprises.

Des réformes neutres pour les recettes peuvent être envisagées pour accélérer la croissance et augmenter le potentiel d'emploi des économies européennes. C'est le cas en particulier pour les États membres qui doivent transférer l'imposition des revenus du travail vers des taxes entraînant moins de distorsions (taxes à la consommation, taxes récurrentes sur l'immobilier, taxes sur l'environnement) et qui disposent d'une marge pour le faire. Des recettes fiscales comportant une part importante d'impôts directs et de cotisations de sécurité sociale et une faible part d'impôts indirects peuvent indiquer qu'il existe une marge pour un tel transfert fiscal. Une réforme neutre pour les recettes pourrait également impliquer une réduction des taux élevés d'imposition des revenus des sociétés.

L'élaboration de la stratégie d'assainissement et de réforme fiscale devrait prendre en compte d'autres questions liées à la conception des taxes spécifiques. Tout d'abord, la fiscalité des entreprises privilégie souvent le financement par recours à l'endettement plutôt que le financement sur fonds propres. Ensuite, la taxation du logement repose trop sur des taxes frappant les transactions plutôt que sur des taxes récurrentes sur les biens immobiliers, moins nuisibles, alors que la possibilité de déductibilité des intérêts hypothécaires entraîne un biais sur la dette et un risque de surinvestissement dans le logement. Enfin, les taxes environnementales pourraient jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs environnementaux approuvés et devraient devenir au fil du temps un moyen d'encourager la réduction des émissions nocives, notamment de gaz à effet de serre. Les réformes fiscales devront refléter des considérations d'efficacité économique et de justice sociale, en fonction des préférences collectives. Les effets de répartition devront être pris en compte au moment d'élaborer les réformes fiscales.

Assurer la viabilité à long terme

Les pressions exercées sur les finances publiques par le vieillissement de la population renforcent encore la nécessité d'un assainissement. Le rapport 2012 sur la viabilité des finances publiques[3] montre que la dette de l'UE restera stable jusqu'en 2020, grâce aux efforts récents d'assainissement budgétaire et aux progrès accomplis dans les réformes qui permettent pratiquement de stabiliser les dépenses liées au vieillissement. Toutefois, à partir de 2021, les coûts liés au vieillissement se font plus durement sentir et la dette recommence à grimper dans l'UE, se rapprochant de 90 % du PIB à l'horizon 2030. Cette tendance ne peut être inversée que par des efforts soutenus des États membres. Si le solde structurel s'améliore de 0,5 % du PIB par an jusqu'à ce que l'objectif à moyen terme soit atteint et maintenu sur le long terme, conformément au pacte de stabilité et de croissance, le niveau de la dette retombera à près de 60 % du PIB d'ici à 2030.

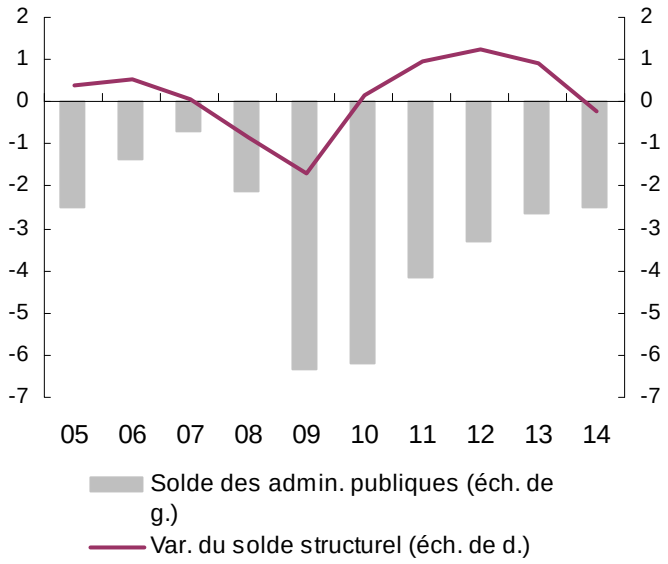
Certains pays ont déjà pris des mesures pour atténuer l'incidence du vieillissement de la population sur les dépenses, mais des efforts supplémentaires devront être déployés en plus de la mise en œuvre des projets actuels. Au cours de la dernière décennie, de nombreux États membres ont déjà entrepris des efforts substantiels pour procéder à une réforme des systèmes de retraite, avec une incidence budgétaire positive significative. Toutefois, il y a lieu de prévoir de nouvelles augmentations des dépenses pour les retraites publiques à long terme au niveau de l'UE dans son ensemble[4] (+1,5 pp du PIB d'ici à 2060). Il faut donc redoubler d'efforts pour modifier les systèmes de retraite, en particulier dans les pays où les augmentations attendues de dépenses pour les retraites sont nettement supérieures à la moyenne de l'UE et où le processus de réforme n'a pas encore véritablement démarré. Il a été recommandé à une majorité d'États membres d'adapter leur politique en matière de retraites en 2012. Alors que des progrès appréciables ont été accomplis dans un certain nombre de pays, notamment par une réduction des possibilités de retraite anticipée et une harmonisation de l'âge de la retraite entre les hommes et les femmes, dans d'autres États membres, le programme de réformes doit encore être intensifié ou activé.

Lier l'âge de la retraite à l'espérance de vie contribuerait à stabiliser l'équilibre entre années de travail et années de retraite. Il serait préférable que ce lien repose sur des règles automatiques, afin d'éviter des négociations difficiles et récurrentes. Cette mesure peut efficacement réduire le risque de longévité et répond à la fois aux préoccupations liées à la viabilité et au caractère adéquat des retraites, en incitant à travailler plus longtemps afin d'accroître les droits à pension. Pour contribuer effectivement à relever l'âge de départ à la retraite, les réformes des systèmes de retraite doivent s'appuyer sur des politiques qui développent les possibilités d'emploi pour les travailleurs plus âgés et favorisent un vieillissement actif et en bonne santé, complétées par des politiques fiscales et sociales incitant à travailler plus longtemps et donnant accès à la formation tout au long de la vie.

Graphique 2. **Évolution budgétaire, zone euro**
snoovrlp1

[3] Voir Commission européenne (2012)"Fiscal Sustainability Report 2012" (rapport 2012 sur la viabilité des finances publiques), European Economy 8/2012.

[4] Voir le rapport 2012 de la Commission européenne et du Comité de politique économique intitulé « 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)", (rapport 2012 sur le vieillissement: projections économiques et budgétaires pour les 27 États membres de l'UE (2010-2060) Commission européenne, European Economy, N° 2.



Source: *services de la Commission.*

Les États membres ont montré leur détermination à poursuivre l'assainissement budgétaire et à réduire les déficits de manière significative. En moyenne, le déficit public devrait se contracter de 0,8 p.p. dans l'UE en 2012 pour atteindre 3,6 % du PIB, selon les prévisions de l'automne 2012 de la Commission. Le tableau est globalement similaire pour la zone euro, où le déficit tombera à 3,3 % du PIB. Si l'on poursuit l'assainissement budgétaire en 2013, le déficit public de la zone euro devrait repasser sous le seuil de 3 % du PIB pour la première fois depuis 2008 (graphique 2). Dans la plupart des États membres, on peut considérer que la composition de l'assainissement est globalement favorable à la croissance et équilibrée entre le volet des recettes et celui des dépenses. Entre 2007 et 2012, les principales économies de dépenses enregistrées portaient sur les dépenses d'investissement, la consommation intermédiaire et l'enveloppe des salaires dans le secteur public. Durant la même période, la part des transferts sociaux a généralement augmenté, surtout dans les pays les plus durement touchés par la crise économique.

L'assainissement budgétaire semble même avoir été plus important en termes structurels qu'en termes nominaux. Selon les prévisions, les ajustements structurels devraient dépasser 1 p.p. tant dans l'UE que dans la zone euro en 2012. Pour atteindre ce résultat, les États membres ont en moyenne respecté leurs objectifs nominaux, et ont pris en cours d'année des mesures correctives face à la détérioration du contexte macroéconomique. La trajectoire d'assainissement devrait être maintenue fermement en 2013, puisque les États membres doivent soit déployer l'effort budgétaire demandé dans le cadre de leur procédure de déficit excessif (PDE) soit se rapprocher de leurs objectifs à moyen terme. Cela devrait encore réduire le déficit structurel de plus de 0,5 p.p. en 2013 dans l'UE.

Gouvernance et institutions budgétaires

Des cadres budgétaires nationaux solides sont indispensables pour des décisions budgétaires saines. En vertu des traités, les décisions budgétaires définitives appartiennent aux autorités nationales. Il est donc impératif que les États membres agissent au niveau

national pour renforcer la prévisibilité et la crédibilité de leurs engagements à l'égard d'une politique budgétaire prudente. La directive sur les cadres budgétaires nationaux et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance améliorent considérablement les cadres budgétaires nationaux. Une transposition adéquate de la directive avant la fin de 2013 devrait garantir la mise en place de cadres budgétaires solides dans les États membres de l'UE, avec des statistiques complètes en temps utile, une planification à moyen terme, des prévisions réalistes et fiables et la définition de règles budgétaires nationales encourageant le respect des obligations budgétaires du traité. De plus, en vertu du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, 25 États membres se sont engagés à ancrer dans une loi nationale contraignante l'objectif d'un budget équilibré ou excédentaire, et ont ainsi intégré un principe de base du pacte de stabilité et de croissance dans leurs cadres nationaux. Des mécanismes nationaux de correction automatique, qui doivent être définis sur la base de principes communs et activés dans des circonstances bien définies, devraient renforcer la mise en œuvre.

La gouvernance budgétaire a été renforcée au niveau européen et la Commission a présenté de nouvelles améliorations aux co-législateurs. Le Six-Pack[5] a renforcé le volet préventif de la surveillance budgétaire de l'UE et la capacité de déceler et de corriger les déséquilibres budgétaires à un stade précoce. Il a introduit de nouveaux instruments tels qu'un critère pour les dépenses et une règle chiffrée pour la dette. Pour les États membres qui ont adopté la monnaie unique, les politiques budgétaires ont des retombées plus importantes, et par conséquent, les sanctions financières pour les États membres de la zone euro qui ne respectent pas les règles ont été renforcées, mais rendues plus progressives et applicables à un stade plus précoce. La Commission a proposé de nouvelles améliorations de la surveillance budgétaire des États membres de la zone euro dans les deux règlements qui constituent le Two-Pack. Le règlement sur la surveillance renforcée rationalise et intensifie la surveillance budgétaire des États membres qui connaissent ou risquent de connaître des difficultés financières, tandis que le règlement sur le suivi renforcé des politiques budgétaires instaure une surveillance plus étroite des États membres faisant l'objet d'une PDE afin d'assurer la correction des déficits excessifs en temps utile. Il renforce également l'action préventive au niveau de l'UE en établissant les bases d'une véritable coordination des politiques budgétaires dans l'UEM, à savoir un calendrier budgétaire commun et la coordination de la présentation des avant-projets de budgets nationaux annuels à la Commission avant leur adoption par le parlement.

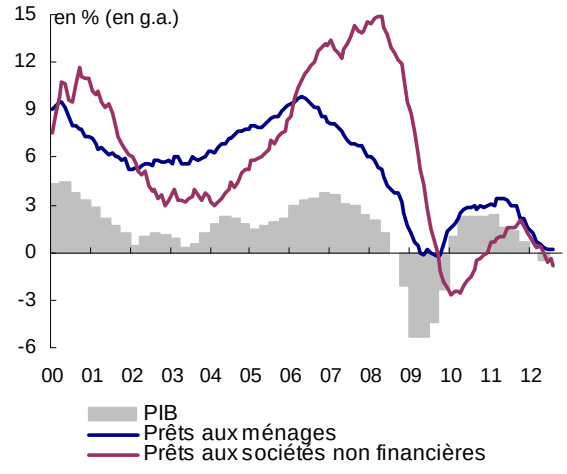
[5] Ensemble de mesures législatives composé de cinq règlements et d'une directive, entré en vigueur le 13 décembre 2011. La législation a renforcé le pacte de stabilité et de croissance et a introduit un nouvel ensemble de règles pour la surveillance des déséquilibres macroéconomiques. Voir également: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

2. RETABLISSEMENT DE LA STABILITE FINANCIERE

Au cours de l'année écoulée, les tensions sur les marchés financiers de l'Union européenne se sont poursuivies, mais des signes d'amélioration sont apparus récemment. La spirale négative entre la dette souveraine des États membres de la zone euro, les banques et la croissance a continué à alimenter les difficultés financières et a pesé sur la confiance. Les mesures fortes adoptées par l'Union européenne et les décideurs nationaux ont permis d'améliorer dernièrement la situation, mais les écarts de taux sur la dette souveraine des pays vulnérables restent importants et volatils. Dans le même temps, certains autres pays de l'Union ont bénéficié de grands afflux de capitaux privés et de taux d'intérêt historiquement bas, voire négatifs pour leur dette publique. L'interdépendance étroite entre les marchés de la dette souveraine et le secteur bancaire de l'Union continue de faire peser de grands risques sur la stabilité financière de celle-ci en général et de la zone euro en particulier.

Le secteur bancaire de l'Union européenne reste confronté à des problèmes de liquidité et à des difficultés de financement structurel. Certaines banques éprouvent toujours des difficultés à se financer sur les marchés, en particulier dans les États membres vulnérables. L'abaissement de la note de crédit de ces États a réduit les garanties dont disposaient les banques pour mener leurs opérations auprès de l'Eurosystème, ce qui a provoqué une dégradation de leurs notes et augmenté leurs coûts de financement. Pendant le premier semestre de 2012, les difficultés de financement dans les États membres vulnérables de la zone euro ont été aggravées par des retraits de dépôts, alors que les États membres les mieux notés ont connu, eux, un afflux de dépôts. Le financement interne des banques a lui aussi été mis sous pression en raison des perspectives de faible croissance et, partant, du potentiel réduit de revenus. Pour remédier à ces difficultés de financement, les banques ont privilégié l'octroi de crédit aux emprunteurs les plus sûrs et l'émission d'obligations garanties, ce qui s'est traduit par une nette augmentation du montant des actifs grevés dans leur bilan. Cette évolution constitue une nouvelle source de préoccupation.

Graphique 3. Crédit bancaire aux ménages et aux sociétés non financières – zone euro



Source: *services de la Commission.*

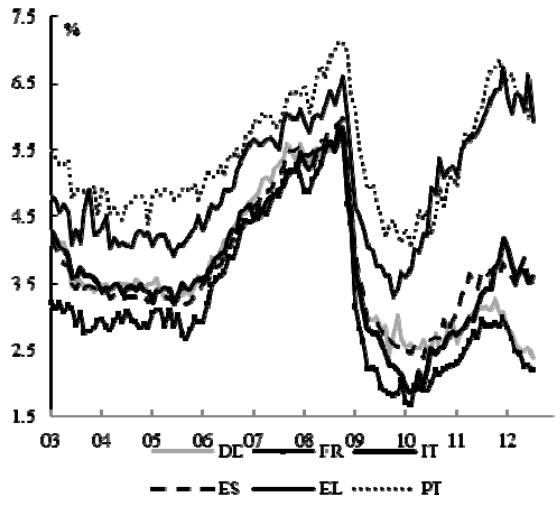
Le manque de financement par les marchés et l'augmentation des risques de crédit liée à l'atonie de la croissance entravent la capacité des banques à prêter à l'économie réelle. Les difficultés de financement sont particulièrement aiguës pour les petites et moyennes entreprises, qui constituent l'épine dorsale de l'économie de l'Union et fournissent l'essentiel des emplois. C'est dans les pays fragiles, où les banques en difficulté ont réduit leur activité de prêt, que ces difficultés sont les plus grandes, même si les perspectives de faible croissance et la nécessité de réduire l'endettement des entreprises et des ménages freinent aussi la demande de crédit (graphique nº 3). Néanmoins, si les banques ont poursuivi l'ajustement nécessaire de leur bilan, aucun signe de désendettement désordonné ou excessif n'a été observé jusqu'à présent. Les flux de capitaux publics, qui ont atténué l'incidence des sorties de capitaux privés, ainsi que la campagne de recapitalisation coordonnée menée par l'Autorité bancaire européenne, ont joué un rôle clé à cet égard. La

nécessité d'un désendettement a toutefois varié d'un pays à l'autre, l'ajustement des bilans bancaires étant plus rapide dans les pays vulnérables qu'ailleurs. Compte tenu de ces facteurs, la stabilisation du crédit bancaire au secteur privé dans l'ensemble de la zone euro en 2012 et la dernière enquête de la BCE sur les activités de prêt indiquant un apaisement des tensions de financement sont des signes encourageants.

La recrudescence des risques souverains a inversé le processus d'intégration financière dans la zone euro. L'introduction de l'euro, ainsi que l'évaluation du risque de crédit à l'échelle mondiale avant l'éclatement de la crise, ont entraîné l'intégration des marchés financiers dans les pays de la zone euro et facilité les flux de crédit entre ceux-ci. L'éclatement des bulles d'actifs dans certains pays et l'éruption de la crise des dettes souveraines a provoqué une diminution considérable des flux transfrontaliers et un repli des capitaux derrière les frontières nationales. Plus particulièrement, les flux de capitaux privés qui ont circulé ces dix dernières années du nord vers le sud de la zone euro ont diminué considérablement, étant donné que les banques ont réduit leur exposition transfrontière aux secteurs public et privé dans les pays vulnérables. Le déficit de financement extérieur qui en a résulté a été comblé par les liquidités provenant de l'Eurosystème et, ultérieurement, des prêts octroyés par l'UE et le FMI dans le cadre de programmes d'assistance financière. La distorsion dans la détention de titres de la dette souveraine selon les pays s'est également accentuée, ce qui a renforcé la spirale négative entre les États fragilisés et les banques en difficulté.

Les conditions de financement diffèrent d'un pays à l'autre de la zone euro. L'augmentation des primes de risque pour les prêts transfrontières a entraîné une fragmentation croissante des marchés financiers et un creusement des écarts entre les taux d'intérêt des prêts accordés aux entreprises et aux ménages dans la zone euro. Dans les pays vulnérables, le secteur privé emprunte désormais à des taux beaucoup plus élevés que dans les autres États membres, notamment dans ceux considérés comme des pays refuges (graphiques nº 4 et 5)

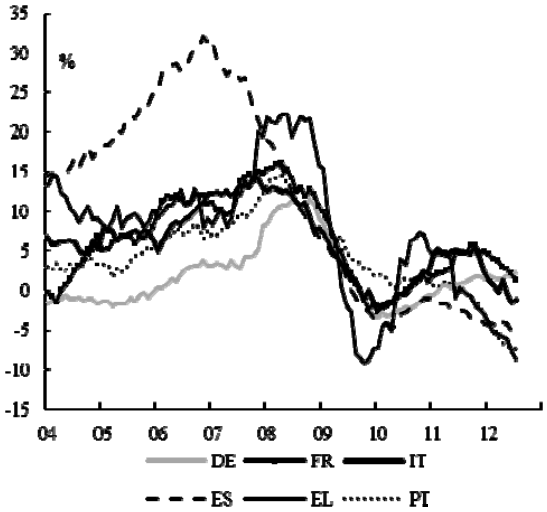
Graphique 4. Taux d'intérêt des prêts aux entreprises



Remarque: *Nouvelles entreprises, échéance à 1 an*

Source: *services de la Commission.*

Graphique 5. Prêts aux entreprises



Remarque: *Taux de croissance de l'encours national, en glissement annuel*

Source: *services de la Commission.*

Le dysfonctionnement des marchés du crédit dans la zone euro constitue un sérieux problème pour le fonctionnement de l'union monétaire. L'ajustement et la restructuration en cours dans les États membres vulnérables de la zone euro pèsent lourdement sur la croissance. Leur processus d'ajustement dépend du rétablissement de conditions normales de crédit du système bancaire, qui actuellement ne joue pas son rôle d'intermédiation dans le

marché unique. La supervision micro-prudentielle et macro-prudentielle transfrontière devrait aider le système bancaire intégré à retrouver sa fonction d'intermédiaire financier.

Les conditions d'une activité normale de prêt à l'économie ne pourront être rétablies que si l'on traite les causes profondes des difficultés rencontrées par les banques. L'Union européenne a pris des mesures audacieuses pour briser le cercle vicieux entre les banques en difficulté et leur État, ainsi que pour traiter les problèmes de financement, la fragmentation des marchés financiers et la panne des mécanismes de transmission de la politique monétaire dans la zone euro.

Dans leur effort de parvenir à une véritable union économique et monétaire, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union sont convenus en juin 2012 de progresser en direction d'une union bancaire en créant, dans un premier temps, le mécanisme de surveillance unique (MSU). À la suite de cet accord, la Commission a présenté ses propositions en vue de créer le MSU et de doter la Banque centrale européenne de pouvoirs de surveillance. L'Autorité bancaire européenne entrerait dans le nouveau cadre de surveillance bancaire afin d'assurer la cohérence à l'échelle de l'Union européenne. La création du MSU vise à supprimer les disparités en matière de pratiques de supervision, qui ont contribué à la fragmentation du marché financier européen et mis en péril le secteur bancaire. Grâce au MSU, tous les États membres participants pourront avoir entière confiance dans la qualité et l'impartialité de la supervision bancaire. Cela est essentiel pour garantir que les flux de capitaux contribueront au rééquilibrage à court terme et ne créeront pas de nouveaux déséquilibres à l'avenir (voir également la partie 3).

Avec le Mécanisme européen de stabilité (MES), la zone euro s'est dotée d'un pare-feu solide et permanent. Sa grande capacité de financement (500 Mrd EUR) et la souplesse de ses instruments lui offrent les moyens de briser le cercle vicieux entre les banques et les États et de favoriser le retour de la confiance. En plus d'octroyer des prêts et des lignes de crédit aux États membres de la zone euro à court de liquidités, le MES dispose d'un vaste ensemble d'instruments et peut, sous certaines conditions, intervenir sur les marchés obligataires primaire et secondaire, sans recourir à un programme d'ajustement économique.

La possibilité d'utiliser le MES pour recapitaliser directement les banques permettra de briser le cercle vicieux entre les banques et les États dans la zone euro. Le MES peut également fournir des prêts dans le but spécifique de recapitaliser des banques. Ces prêts ne peuvent toutefois être accordés pour l'instant qu'aux seuls États membres, qui à leur tour s'en serviraient pour recapitaliser leurs banques en difficulté. Bien qu'il offre un ballon d'oxygène aux États à court de liquidités, ce mode d'intervention est une solution provisoire au problème de l'interdépendance entre les banques et les États. Concrètement, ce type de prêt serait comptabilisé dans les comptes des États membres, qui verraient donc leur dette publique augmenter. Pour résoudre ce problème, le sommet de la zone euro a décidé en juin 2012 de permettre au MES de recapitaliser directement les banques, une fois que le MSU aura été mis en place. Cette possibilité devrait contribuer grandement à briser le lien entre les banques et les États de la zone euro et permettre à cette dernière de remédier durablement à la crise qui la frappe.

La Banque centrale européenne a pris des mesures efficaces pour réduire les difficultés de financement des banques et réparer le mécanisme de transmission de la politique monétaire. Les deux opérations de refinancement à long terme sur trois ans menées par la BCE en décembre 2011 et en février 2012 ont permis de combler les importants besoins de refinancement des banques de la zone euro en leur garantissant l’accès à un financement à

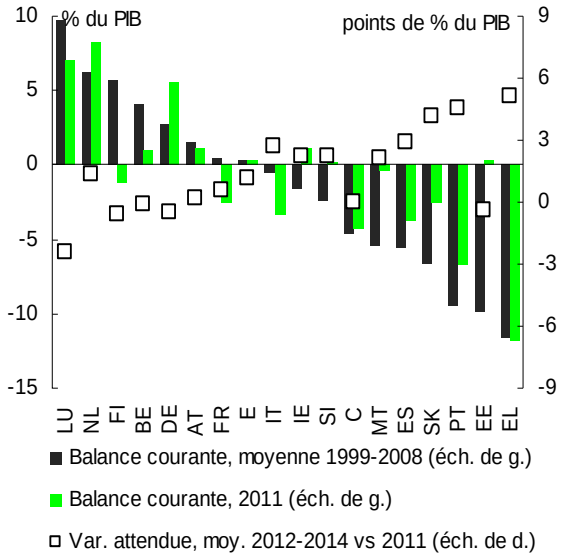
moyen terme peu coûteux. Toutefois, face à la persistance des difficultés de financement et à l'apparition, dans certains États membres de la zone euro, de signes de forte perturbation du mécanisme de transmission de la politique monétaire, la BCE a créé un nouvel outil – les transactions monétaires directes (Outright Monetary Transactions, ou OMT) pour préserver la bonne transmission de la politique monétaire dans la zone euro. Ces transactions directes sur les marchés secondaires des emprunts d'État sont soumises à des conditions strictes dans le cadre d'un programme d'ajustement financé par le MES. Cet instrument n'a pas encore été utilisé, mais son annonce a déjà entraîné des améliorations sur les marchés des emprunts d'État de la zone euro et offre, avec les plans de mise en œuvre de l'union bancaire, un grand potentiel pour atténuer les tensions financières dans la zone euro et rétablir les conditions d'une activité salutaire de prêt à l'économie.

Les mesures fortes adoptées ont apaisé les tensions sur les marchés, mais ceux-ci restent très dépendants de la poursuite de politiques de soutien et de la mise en œuvre des engagements souscrits. Le système financier de l'Union européenne et, plus particulièrement, de la zone euro reste profondément fragile. En raison de la persistance de la crise dans la zone euro, l'évolution des marchés dépend très fortement des mesures adoptées. Par conséquent, pour limiter l'instabilité des marchés, aucune incertitude ne doit entourer l'action des pouvoirs publics ainsi que la mise en œuvre des mesures et des réformes nationales convenues. L'engagement de construire une véritable UEM et, plus particulièrement, une union bancaire à part entière, permettra de rétablir durablement la stabilité financière.

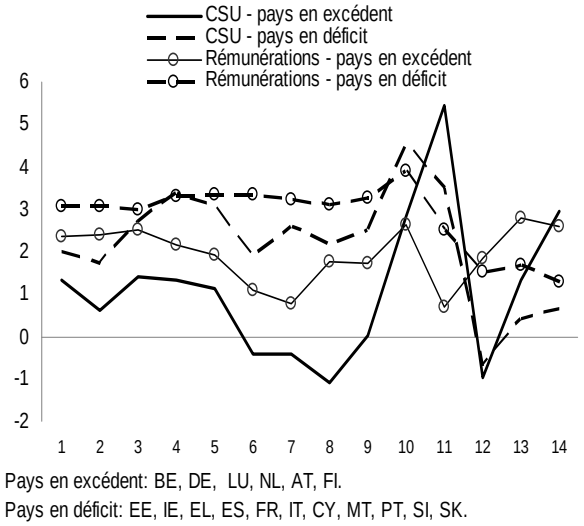
3. DES REFORMES STRUCTURELLES POUR FAVORISER LA CROISSANCE ET CORRIGER LES DESEQUILIBRES

Aujourd'hui, le principal défi consiste à renforcer la confiance et à relancer la croissance rapidement tout en créant les conditions nécessaires à une croissance durable. Dans un contexte de politiques macroéconomiques restrictives, les réformes structurelles constituent un élément déterminant de la stratégie de croissance et de rééquilibrage, en vue d'exploiter le potentiel des économies de l'Union. Les États vulnérables ont engagé des réformes de grande ampleur à mesure que la crise progressait. Même si la nécessité d'agir est plus pressante dans ces États membres, la croissance à court comme à moyen terme est un problème commun à l'ensemble de l'Union européenne qui exige une réponse collective. Malgré une situation économique très différente d'un État membre à l'autre, une stratégie de réforme coordonnée à l'échelle des États membres et de l'Union européenne donnerait une impulsion politique, apaiserait les difficultés économiques et politiques et faciliterait ainsi le processus de réforme.

Graphique 6. Soldes des paiements courants – zone euro et États membres	**Graphique 7. Coûts salariaux unitaires et rémunération nominale par salarié – zone euro**



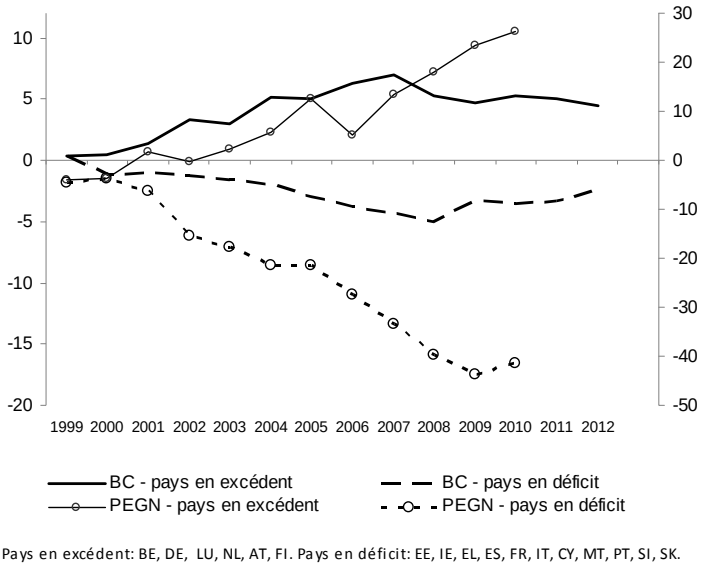
Source: *services de la Commission.*



Source: *services de la Commission.*

La croissance économique de l'Union est actuellement entravée par des déséquilibres macroéconomiques persistants et par la nécessité de remédier aux excès passés en matière d'emprunt et de consommation. Une croissance temporairement plus faible est une caractéristique inhérente à tout ajustement de grande ampleur: au cours du processus de restructuration économique, les ressources sont transférées des secteurs non exportateurs vers les secteurs exportateurs et les bilans de tous ces secteurs de l'économie doivent s'ajuster. L'ajustement nécessaire s'est poursuivi au cours de l'année écoulée, malgré le contexte économique difficile, et commence à porter ses fruits. Les chiffres des balances des paiements courants, du commerce et de la demande intérieure indiquent que l'ajustement se poursuit actuellement dans l'Union européenne, notamment dans les pays de la zone euro, mais que des progrès restent nécessaires (graphique nº 6). Un ajustement est également en cours dans les pays faisant l'objet d'un programme d'aide et dans d'autres pays vulnérables, notamment ceux dont les progrès étaient insuffisants il y a peu encore. Les déséquilibres des comptes courants se réduisent, tandis que les coûts salariaux unitaires évoluent d'une manière favorable à une poursuite du rééquilibrage (graphique nº 7). Dans certains pays en déficit, les salaires nominaux s'ajustent dans les secteurs public et privé.

Graphique 8. Balance courante et position extérieure globale nette (PEGN) – pays excédentaires et déficitaires



snoovrlp1 Pays en excédent: BE, DE, LU, NL, AT, FI. Pays en déficit: EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, MT, PT, SI, SK.

Source: *services de la Commission.*

L'ajustement en cours des positions extérieures semble en grande partie structurel. Les pays déficitaires ont connu une forte contraction de leurs importations et, dans une certaine mesure, un essor de leurs exportations. Certes, la contraction des importations a été plus marquée jusqu'à présent, mais les gains de compétitivité sont annonciateurs d'un futur essor des exportations et, selon les prévisions économiques d'automne de la Commission, la contribution des exportations au rééquilibrage devrait augmenter sur la période de prévision. Pour autant que les gains de compétitivité soient durables, l'accroissement des exportations devrait mener au développement de secteurs tournés vers l'exportation et ancrer durablement l'ajustement. Néanmoins, le rééquilibrage extérieur des flux de capitaux dans la balance courante n'est pas encore suffisant pour modifier les tendances non soutenables en matière de stocks (PEGN et dette extérieure) (graphique nº 8). Dans la plupart des pays déficitaires, le taux de la dette extérieure continue d'augmenter; lorsqu'il diminue, c'est sous l'effet principalement d'une forte réévaluation des passifs. Un ajustement de grande ampleur sera nécessaire; son coût – notamment du point de vue de l'emploi – dépendra de la capacité d'ajustement de l'État membre concerné. Les progrès dans la réduction des déséquilibres bilatéraux de la balance courante entre pays excédentaires et pays déficitaires ont été beaucoup plus visibles. En ce qui concerne les pays excédentaires, il existe également des signes de rééquilibrage vers la demande intérieure, même si l'ajustement des excédents courants traduit également le fait que la balance courante de l'ensemble de la zone euro est devenue excédentaire.

Les effets des réformes structurelles sur la croissance et le rééquilibrage devraient se concrétiser pleinement sur le moyen à long terme, mais des bienfaits pourraient néanmoins se faire sentir rapidement. Les réformes riment généralement avec coûts d'ajustement et de transition à court terme, en partie en raison de leur répartition généralement inégale entre les entreprises et les ménages. Toutefois, des réformes structurelles pourraient aussi avoir un effet expansionniste immédiat, dans la mesure où elles renforcent la confiance et les attentes des acteurs économiques. La priorité devrait être donnée aux réformes qui ont le moins d'incidence sur les coûts budgétaires (telles que celles en faveur de la compétitivité et de la concurrence sur les marchés de produits ou la réduction de la charge réglementaire et administrative qui pèse sur les entreprises) et l'accent, mis aussi sur les moyens de créer les meilleures conditions (par exemple, par la voie d'un dialogue social renforcé) pour prendre des mesures dans les domaines qui sont habituellement plus difficiles à réformer, tels que le marché du travail. Il convient par ailleurs d'étudier les synergies entre les différents domaines de réforme. Par exemple, les réformes du marché du travail visant à modérer les coûts unitaires de la main-d'œuvre pourraient davantage renforcer la compétitivité si elles étaient associées à une réforme des marchés de produits destinée à renforcer la concurrence et à

réduire les marges. D'une manière générale, il conviendrait d'examiner attentivement les interactions entre les différents domaines de réforme et le calendrier le mieux adapté, en tenant compte de la situation propre à chaque État membre.

La régulation et la supervision financières ont un rôle important à jouer pour assurer un rééquilibrage ordonné et prévenir les cycles en dents de scie préjudiciables. Le processus de désendettement nécessaire qui se déroule actuellement dans le secteur privé de certains pays de l'Union et les conditions financières tendues décrites dans la partie 2 pourraient affecter la croissance sur le court terme. Il s'agit néanmoins d'une condition préalable à la correction des déséquilibres excessifs intérieurs et extérieurs. Dans le même temps, la croissance du crédit et le levier excessifs du secteur financier constatés avant la crise fragilisent ce dernier et font courir le risque d'une correction désordonnée qui aurait de très lourdes conséquences pour la croissance économique. Dans ce contexte, la mise au point d'outils prudentiels efficaces dans les domaines macroéconomique et microéconomique est indispensable pour garantir que, après la normalisation des conditions de financement dans l'Union européenne, le rééquilibrage se poursuivra sur la base de flux de capitaux durables orientés vers les activités les plus productives et les besoins d'investissement à long terme de l'Union, et que les déséquilibres excessifs ne réapparaîtront pas.

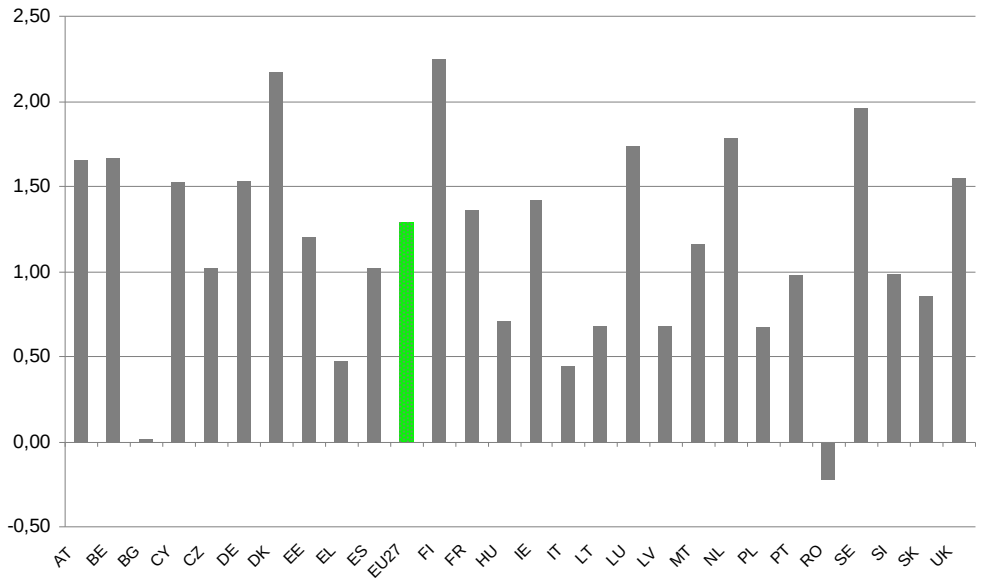
Les réformes structurelles destinées à améliorer la productivité restent une priorité pour améliorer les perspectives de croissance à moyen terme et pour assurer un rééquilibrage durable de l'économie de l'Union. L'expérience montre que les réformes visant à améliorer l'efficience des marchés de produits, de services et du travail peuvent stimuler la productivité et l'innovation, et relever les niveaux de la production et de l'emploi. Des réformes structurelles destinées tout spécialement à soutenir l'innovation, l'investissement dans les TIC et l'utilisation de celles-ci et à libéraliser encore les échanges commerciaux peuvent aussi influencer directement la productivité. Ces réformes favorisent également la réaffectation du travail et du capital, en faveur des secteurs présentant un fort potentiel de croissance (notamment les secteurs de la croissance verte et l'économie numérique). De plus, ce type de réformes structurelles peut jouer un rôle clé pour réduire les déséquilibres intérieurs et extérieurs, par exemple en améliorant la compétitivité et les résultats en matière d'exportations. Il est particulièrement important de procéder à des réformes structurelles dans la zone euro, où les prix relatifs ne peuvent pas être influencés par une variation du taux de change nominal.

Promouvoir les opportunités de croissance verte pourrait se traduire par de meilleurs résultats au niveau tant macroéconomique que microéconomique. Une transition vers des modes de production sobres en carbone et plus économes en ressources atténuera la pression des chocs des prix des produits de base sur le niveau des coûts et sur les prévisions d'inflation. Elle réduira la dépendance aux ressources et à l'énergie et, par conséquent, le déficit des échanges énergétiques et améliorera la compétitivité de l'économie de l'Union sur le long terme. L'Union européenne a élaboré des politiques visant à mieux utiliser les ressources, et a notamment fixé des objectifs ambitieux qui auront des conséquences pour tous les États membres. Ces politiques ne pourront produire tous leurs effets que si elles s'accompagnent d'un cadre réglementaire stable et prévisible pour orienter les investissements, d'un transfert de la charge fiscale du travail vers l'environnement et la consommation, d'une suppression progressive des subventions préjudiciables à l'environnement, de mesures visant à favoriser les nouvelles technologies et les nouveaux marchés «verts», ainsi que de l'écologisation des modes actuels de production et de consommation.

Il convient de maintenir le rythme de la libéralisation des marchés de produits et de services. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour lever les restrictions inutiles et améliorer la concurrence sur les marchés de produits et de services, notamment dans les domaines du commerce de détail, des professions réglementées, de la construction, du tourisme, des services aux entreprises et des industries de réseau. Une action s'impose

également à l'échelle de l'Union, où un marché unique performant pourrait à la fois améliorer le potentiel de croissance et favoriser la correction des déséquilibres. Afin de réaliser tout le potentiel du marché unique, des améliorations ambitieuses sont indispensables, en matière de renforcement de l'application des politiques et d'intensification des réformes dans les États membres, conformément aux actes pour le marché unique (I et II). Dans ce contexte, les États membres sont appelés notamment à prendre des mesures ambitieuses pour transposer la directive sur les services, compte tenu de son potentiel de croissance et de sa capacité d'ajustement[6].

Graphique 9. Indice d'efficacité des administrations publiques, États membres de l'UE, 2011



Remarque: *L'indice d'efficacité des administrations publiques de la Banque mondiale reflète le sentiment du grand public en ce qui concerne la qualité des services publics et civils et leur degré d'indépendance par rapport aux pressions politiques, la qualité de la formulation et de la mise en œuvre des politiques, et la crédibilité de l'engagement des pouvoirs publics envers ces politiques. L'indice varie entre -2,5 et 2,5.*

Source: *Banque mondiale*

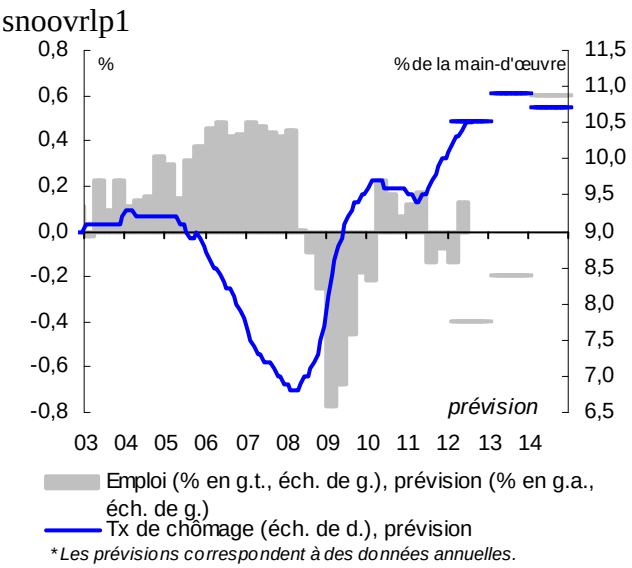
Il est urgent d'améliorer l'environnement des entreprises, notamment en cherchant les moyens de renforcer l'efficience du secteur public. Un environnement des entreprises ouvert et efficace est un catalyseur de croissance, dans la mesure où il favorise l'activité des entreprises et réduit les coûts inutiles pour celles-ci. Les faits montrent que la complexité ou les «lourdeurs» administratives ont une incidence très négative sur le taux de création d'entreprises, sur l'innovation et sur la compétitivité, et sur les flux entrants d'IDE, qui pourraient jouer un rôle significatif pour corriger les déséquilibres. De plus, une charge réglementaire trop lourde encourage en général l'économie souterraine. Pour être efficace, une administration publique doit fournir des services à l'ensemble de l'économie sans faire peser

[6] Selon les estimations des services de la Commission, les gains liés à la transposition actuelle de la directive sur les services dans les États membres sont de l'ordre de 0,8 % du PIB de l'UE; une transposition un peu plus ambitieuse (c'est-à-dire que si les obstacles à la prestation de services et à l'établissement d'activités de services au niveau transfrontière atteignaient dans chaque État membre le niveau moyen de l'UE) générerait un gain supplémentaire de 0,4 point de pourcentage du PIB. Dans un scénario très ambitieux, où chaque État membre atteindrait la moyenne des cinq pays les plus performants, le gain supplémentaire pourrait être de 1,8 % du PIB à l'échelle de l'UE.

de charge bureaucratique disproportionnée sur les opérateurs économiques (graphique nº 9). S'attaquer aux problèmes de l'administration publique contribuerait à la fois à l'assainissement des finances publiques et à l'amélioration de la compétitivité et des perspectives de croissance. Plus particulièrement, la réforme du système judiciaire réduirait les risques et l'incertitude liés à la création d'entreprises et aux activités commerciales, ce qui favoriserait l'investissement et contribuerait à la réduction des coûts de transaction et au renforcement de la concurrence. À cette fin, plusieurs États membres ont déjà adopté des mesures pour rationaliser le service public et en accroître l'efficacité. Les réformes devraient concerner principalement les systèmes judiciaires et l'utilisation accrue de l'administration et des marchés publics électroniques.

Le chômage est devenu très préoccupant dans un certain nombre d'États membres, eu égard à l'aggravation de ses conséquences économiques, sociales et politiques (graphique nº 10). La hausse du chômage va de pair avec une forte aggravation des divergences entre les différents marchés du travail dans l'Union européenne. Si le taux de chômage a augmenté dans la plupart des États membres, pour atteindre parfois des niveaux record, il a néanmoins baissé dans d'autres. Compte tenu des périodes plus longues d'inactivité et de la moins bonne adéquation entre la demande et l'offre d'emploi dans de nombreux pays de l'UE, en raison notamment de changements sectoriels dans certains pays, le chômage pourrait devenir de plus en plus structurel, avec des conséquences néfastes pour le potentiel de croissance à long terme.

Graphique 10. Croissance de l'emploi et taux de chômage – UE

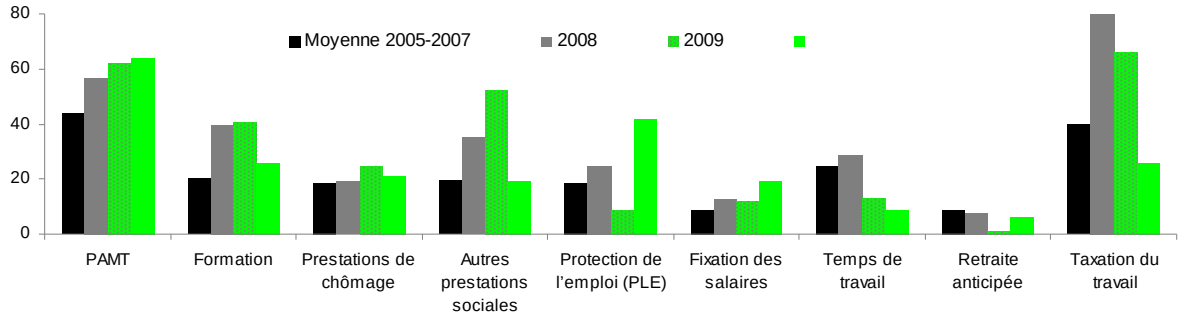


Source: *services de la Commission.*

Les réformes structurelles jouent un rôle clé dans la lutte contre le chômage tout en améliorant la croissance et en favorisant l'ajustement. Pour réduire sensiblement le taux de chômage, il faut créer les conditions d'un retour de la confiance et d'une stabilité de la demande d'emploi. Dans le même temps, la réduction du chômage sera une condition essentielle pour renforcer la confiance et assurer la durabilité sociale et politique des réformes actuelles. Cependant, le premier défi est de gérer les taux de chômage élevés et persistants en période de croissance faible et, en ce qui concerne certains pays, dans un contexte de désendettement et de rééquilibrage extérieur. Compte tenu des conditions disparates sur les marchés du travail dans l'Union européenne, la réponse politique doit être non seulement coordonnée mais aussi adaptée aux spécificités de chaque pays.

Depuis le début de la crise, plusieurs pays de l'Union européenne mènent une politique active en matière de réforme du marché du travail. Certains d'entre eux ont adopté des projets de réforme ambitieux, en vue de créer des conditions plus propices à l'emploi (graphique nº 11). Les réformes engagées récemment, et notamment les mesures qui contribuent à rendre les marchés du travail plus dynamiques, à réduire la précarité et à améliorer la compétitivité, semblent correspondre largement aux priorités fixées au niveau européen. Certains des pays présentant un taux de chômage élevé et de grands déséquilibres extérieurs ont entrepris d'améliorer la réactivité des salaires et leur capacité d'ajustement au marché du travail, notamment en réformant la législation sur la protection de l'emploi et le système de fixation des salaires. Les politiques en matière de protection des revenus, d'activation et d'aide à la recherche d'emploi ont été adaptées aux difficultés croissantes des marchés du travail. Toutefois, tous les pays n'ont pas pris jusqu'à présent les mesures nécessaires pour traiter les difficultés auxquelles ils sont confrontés.

Graphique 11. Nombre de mesures sur le marché du travail par domaine, total UE



Remarque: *Les politiques actives du marché de l'emploi ne tiennent pas compte de la formation.*

Source: *services de la Commission, base de données LABREF de la DG Ecfin.*

La lutte contre le chômage et le soutien à la création d'emplois devraient figurer au premier rang des priorités. Il convient de maintenir le rythme des réformes du marché du travail, notamment dans les pays confrontés à de grandes difficultés sur le front de l'emploi. La pérennité de la reprise de la croissance potentielle dépendra dans une grande mesure de la manière dont seront traités les goulets d'étranglement sur le marché du travail et le risque d'inertie du chômage. Des mesures politiques adaptées doivent être prises d'urgence pour remédier aux problèmes structurels et institutionnels sur les marchés du travail (segmentation, détérioration de l'adéquation entre la demande et l'offre d'emploi et persistance du chômage structurel). Les pays confrontés à de profondes difficultés en matière d'emploi doivent poursuivre les réformes structurelles ambitieuses favorisant l'ajustement (législation sur la protection de l'emploi, fixation des salaires) et mettre en œuvre les mesures adoptées. Des mesures spécifiques peuvent également être envisagées pour stimuler la demande d'emploi en réduisant la fiscalité du travail – notamment pour les bas salaires – lorsque la situation budgétaire le permettra, et en soutenant la création d'entreprises et l'économie sociale. Des mesures ciblées sont aussi nécessaires pour favoriser l'embauche de catégories spécifiques de travailleurs qui risquent de quitter le marché du travail (par exemple, les chômeurs de longue durée ou les jeunes sans expérience), notamment en menant des politiques actives de l'emploi offrant un bon rapport coût-efficacité et en exploitant le potentiel des secteurs créateurs d'emplois.

Annexe. Indicateurs macroéconomiques sélectionnés

	Croissance et emploi						Compétitivité							Finances publiques						Stabilité financière			
	PIB par habitant en PPA	Projection croissance du PIB	Taux d'emploi	Chômage de longue durée*	Chômage des jeunes (<25)*	Taux d'activité*	Coûts salariaux unitaires nominaux*			Rémunération nominale par salarié*		Balance des opérations courantes*	Parts de marché à l'exportation (biens + services)*	Dette publique*	Position budgétaire des admin. publiques*	Pression fiscale globale	Indicateur de viabilité (S2)*	âge moyen de sortie du marché du travail*	Espérance de vie*	Dette privée*	Prêts improductifs	Ecarts de taux à long terme par rapp. à l'Allemagne	Retour sur fonds propres
							Ensemble de l'économie	Services	Secteur manufacturier	Secteur public	Secteur privé												
	Niveau par rapp. à l'UE27=100	Taux de change annuel	Tranche d'âge 15-64	% de la population active	% de la population active	%	Taux de change annuel	Taux de change annuel	Taux de change annuel	Taux de change annuel	Taux de change annuel	% du PIB	Variation en %	% du PIB	% du PIB	Total des taxes en % du PIB	Niveau élevé égal viabilité faible	2010 ou année plus récente dispo.	A 60 ans	% du PIB	%	Points de pourcentage	%
	2011	2012	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011		2011 ou année plus récente dispo.	Mars 2012	2011 ou année plus récente dispo.	Septembre 2012	2011 ou année plus récente dispo.
BE	118	-0.2	61.9	3.5	18.7	66.7	2.7	2.6	-0.9	3.5	2.9	1.0	5.0	97.8	-3.7	45.6	7.4	61.6	23.6	238.4	4.2	1.1	1.4
BG	45	0.8	58.5	6.3	25.0	66.0	1.1	-1.0	:	4.8	8.1	1.7	5.6	16.3	-2.0	27.1	2.8	64.1	19.4	:	19.7	2.3	4.6
CZ	80	-1.3	65.7	2.7	18.1	70.5	1.1	0.4	-1.3	1.4	2.6	-3.9	5.9	40.8	-3.3	34.4	5.5	60.5	21.4	78.1	7.1	0.9	13.7
DK	125	0.6	73.1	1.8	14.2	79.3	0.5	0.1	0.0	0.9	2.2	6.6	5.4	46.6	-1.8	49.0	3.3	62.3	22.8	241.5	3.0	-0.2	0.6
DE	120	0.8	72.5	2.8	8.6	77.2	1.4	2.3	-2.2	3.0	3.1	5.6	5.2	80.5	-0.8	39.8	1.4	62.4	23.8	128.3	1.6	0.0	2.2
EE	67	2.5	65.1	7.1	22.3	74.7	-1.4	1.6	-10.1	3.5	-2.0	0.3	7.4	6.1	1.1	33.0	1.2	62.6	21.5	141.0	4.5	:	25.5
IE	127	0.4	59.2	8.6	29.4	69.4	-3.2	:	:	0.1	:	1.1	4.6	106.4	-13.4	29.9	4.1	64.1	23.5	332.0	:	3.8	-11.1
EL	82	-6.0	55.6	8.8	44.4	67.7	-1.8	-2.3	-0.2	-1.7	-5.5	-11.7	4.9	170.6	-9.4	34.8	-2.4	61.5	23.8	124.6	12.1	19.4	43.5
ES	99	-1.4	57.7	9.0	46.4	73.7	-1.5	-0.1	-4.1	-1.1	1.4	-3.7	4.2	69.3	-9.4	32.9	4.8	62.3	25.1	214.2	5.2	4.4	0.1
FR	107	0.2	63.9	4.0	22.9	70.4	1.6	1.6	2.3	2.5	3.2	-2.6	4.9	86.0	-5.2	45.6	1.6	60.2	25.4	141.1	4.6	0.8	5.6
IT	101	-2.3	56.9	4.4	29.1	62.2	0.9	1.4	2.1	-0.1	2.4	-3.3	5.4	120.7	-3.9	42.4	-2.3	60.4	24.6	126.0	9.5	3.8	-13.0
CY	92	-2.3	68.1	1.6	22.4	74.0	3.3	1.9	0.7	3.2	2.7	-4.2	7.4	71.1	-6.3	34.7	8.2	62.8	23.6	:		5.5	-86.0
LV	58	4.3	61.8	8.8	31,0	73.3	3,0	3.4	3.5	5.1	:	-2.4	10.4	42.2	-3.4	27.7	-0.7	62.7	20.0	123.1	10.1	2.4	5.1
LT	62	2.9	60.7	8.0	32.9	72.0	-0.1	0.2	-2.9	2.6	4.7	-3.7	9.8	38.5	-5.5	26.4	4.7	59.9	20.3	69.4	16,0	3.0	17.0
LU	274	0.4	64.6	1.4	16.4	67.9	3.3	3.1	2.0	1.9	2,0	7.1	10.1	18.3	-0.3	38.1	9.7	59.4	23.8	:	:	0.2	6.2
HU	66	-1.2	55.8	5.2	26.1	62.7	1.8	2.5	5.7	1.6	3.3	1.0	6.1	81.4	4.3	36.6	0.5	59.7	20.0	154.9	14.9	5.8	-7.9
MT	83	1.0	57.6	3.0	13.8	61.6	1.3	:	:	2.3	0.7	-0.3	4.4	70.9	-2.7	34.8	5.8	60.5	24.1	212.3	1.5	2.5	4.2
NL	131	-0.3	74.9	1.5	7.6	78.4	1.2	2.0	-1.8	0.9	1.8	8.3	5.2	65.5	-4.5	38.8	5.9	63.5	23.9	:	2.4	0.4	6.2
AT	129	0.8	72.1	1.1	8.3	75.3	0.9	2.9	-3.9	1.9	2.5	1.1	5.9	72.4	-2.5	43.7	4.1	60.9	24.1	161.9	4.1	0.6	1.5
PL	65	2.4	59.7	3.6	25.8	66.1	0.7	4.3	-7.9	4.8	4.2	-4.5	6.2	56.4	-5.0	32.5	1.6	59.3	21.5	79.0	6.0	3.4	12.3
PT	77	3.0	64.2	6.2	30.1	74.1	-0.7	:	:	:	:	-6.6	3.9	108.1	-4.4	36.1	-1.8	62.6	24.2	247.9	5.3	7.1	-4.1
RO	49	0.8	58.5	3.1	23.7	63.3	1.7	:	:	-8.5	7.2	-4.1	5.4	33.4	-5.0	27.5	3.7	64.3	19.7	:	11.4	5.1	1.3
SI	84	-2.3	64.4	3.6	15.7	70.3	-0.6	-0.3	-1.0	-0.1	1.5	0.1	5.5	46.9	-6.4	37.6	7.6	59.8	23.3	130.3	:	4.8	-11.1
SK	73	2.6	59.5	9.2	33.5	68.9	-0.4	2.7	0.0	-0.6	2.8	-2.5	6.2	43.3	-4.9	28.8	6.9	58.8	20.4	74.8	4.0	2.7	11.1
FI	116	0.1	69.0	1.7	20.1	74.9	1.8	2.6	1.9	2.8	3.8	-1.1	7.7	49.0	-0.6	43.4	5.8	61.7	23.9	179.9	0.8	0.3	8.1
SE	126	1.1	74.1	1.4	22.9	80.2	-0.8	-1.0	-4.1	0.6	1.3	6.5	5,0	38.4	0.4	44.9	2.0	64.4	24.2	234.7	:	0.0	10.7
RU	108	-0.3	69.5	2.7	21.1	75.7	1.5	:	:	:	:	-1.9	5.2	85.0	-7.8	37.6	5.2	63.0	23.8	:	2.2	0.0	4.2
ZE	108	-0.4	64.3	4.6	20.8	71.5	0.9	:	:	:	:	0.3	5.1	88.1	-4.1	40.6	2.7	61.5	24.0	:	:	2.3	:
Union	100	-0.3	64.3	4.1	21.4	71.2	0.9	:	:	:	:	0.0	5.2	83.0	-4.4	39.9	2.1	61.5	23.2	:	:	2.0	: